



# Pelaksanaan *Citizen Charter* Sebagai Inovasi dalam Manajemen Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta

Usisa Rohmah<sup>1</sup>

## Abstrak

Kontrak pelayanan citizen charter merupakan salah satu inovasi dalam manajemen pelayanan publik untuk menuju penyelenggaraan pelayanan yang responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam kontrak pelayanan citizen charter menuntut keterlibatan warga secara aktif, juga memberdayakan warga melalui pengenalan hak dan kewajiban diantara pengguna dan penyelenggara layanan yang akan menumbuhkan kesadaran warga untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan publik, bawasannya birokrasi penyelenggara layanan bukan satu-satunya pemegang otoritas dalam penyelenggaraan pelayanan, wargapun mempunyai hak untuk turut serta dalam penyelenggaraan pelayanan dan warga pun harus diberdayakan agar mempunyai posisi tawar jika berhadapan langsung dengan para birokrasi penyelenggara layanan.

**Kata Kunci:** *Manajemen Pelayanan; Kontrak Pelayanan; Citizen Charter*

## Abstract

The service contract of Citizen Charter is one of the innovations in public service management in order to achieve responsive and appropriate services which is suitable to the needs of the public. In citizen charter's contract, it requires citizens to involve actively and empowers citizens through the introduction of rights and obligations between the users and providers of services. It will also raise awareness of citizens to control the organization of public services. Bearing in mind that the bureaucratic which provides services is not the only one holding authority in the organization of services instead citizens also have rights to participate in the organization of services and therefore they must be empowered in order to have bargaining skill in dealing directly with the bureaucrats of service providers.

**Keywords:** *Service management; service contract; citizen charter*

---

<sup>1</sup> **Korespondensi:**

Pengajar Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta

Jl. Sunter Permai Raya No.1, RT.11/RW.6, Sunter Agung, Tj. Priok, Kota Jkt Utara

E-mail : ussy\_3@yahoo.co.id

## Pendahuluan

Kinerja pemerintah daerah di negara maju ataupun di negara berkembang seperti Indonesia diukur melalui pemberian pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan pelayanan dasar yang merupakan hak warga negara dan merupakan kewajiban negara untuk mencukupi kebutuhan warga negara. Sumber daya dan infrastruktur merupakan modal utama pemberian pelayanan publik. Di Indonesia kerangka kelembagaan juga merupakan unsur yang sangat penting. Peraturan perundangan di tahun 1999 melimpahkan urusan dan kewenangan atas manajemen pelayanan publik bagi pemerintah daerah. Kurang konsistennya peraturan perundangan bagi desentralisasi membuat pemerintah kabupaten/kota harus berusaha untuk merumuskan dan melaksanakan peran dan tanggungjawabnya. Hal ini seringkali mempersulit pengembangan daerah dan manajemen pelayanan publik terutama dalam hal penganggaran dan perencanaan. Inefisiensi terlihat dari reformasi birokrasi yang setengah-setengah.

Perlunya *political will* atau komitmen kepala daerah dalam pengembangan daerah dan manajemen pelayanan publik. Kepala daerah menjadi ujung tombak dalam perbaikan manajemen pelayanan publik. Namun, masih sedikit “pemimpin” pemerintahan baik Bupati/Walikota dan Gubernur yang dianggap sukses memperbaiki manajemen pelayanan publik (Istianto, 2011:8), meskipun ada beberapa daerah yang dianggap berhasil dalam memperbaiki daerah dan manajemen pemerintahan, seperti keberhasilan inovasi pelayanan di kota Yogyakarta oleh Herry Zuhdiyanto. Kota Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang bisa dibilang cukup maju dalam perbaikan pelayanan publik. Seiring dengan tuntutan masyarakat dalam pemberian pelayanan publik yang lebih baik, pemerintah daerah mengupayakan dengan memperbaiki sistem dan manajemen pelayanan. Pemerintah harus mengelola dan mengurus dengan baik pelayanan umum agar kesejahteraan masyarakat tetap terwujud.

Sejak tahun 2003 Pemerintah Kota Yogyakarta sudah menerapkan kontrak pelayanan *citizen charter* dalam inovasi manajemen pelayanan. Kontrak pelayanan ini dimulai saat kepemimpinan Herry Zuhdianto selaku Walikota Yogyakarta. Kontrak pelayanan *citizen charter* merupakan salah satu bentuk manajemen pelayanan yang partisipatif yang mendorong warga sebagai pemangku kepentingan, penyelenggara layanan dan swasta untuk duduk bersama membangun kesepakatan tentang bagaimana sebaiknya pelayanan publik diselenggarakan. Kesepakatan ini kemudian menjadi kontrak yang mengikat para penyelenggara dan pengguna layanan. Warga dapat menggunakan kontrak pelayanan tersebut untuk mengontrol penyelenggara layanan dan pengguna layanan menggunakan kontrak tersebut sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan. Kontrak pelayanan *citizen charter*

juga dapat berfungsi sebagai pemberdayaan warga, warga tidak lagi dianggap sebagai objek pelayanan namun, keberadaannya dibutuhkan dalam perumusan penyelenggaraan pelayanan. Dalam kontrak pelayanan *citizen charter* dituntut untuk memberdayakan warga melalui pengenalan hak dan kewajiban antara pengguna dan penyelenggara pelayanan.

*Citizen Charter* merupakan suatu reformasi dalam manajemen pelayanan publik, namun salah satu kelemahan *citizen charter* yang diterapkan di kota Yogyakarta belum adanya payung hukum terkait pelembagaan *citizen charter*, sehingga kedudukan *citizen charter* dalam memperbaiki manajemen pemerintahan di Kota Yogyakarta dianggap belum kuat. *Citizen charter* pertama kali diterapkan dalam pelayanan Akta Kelahiran pada tahun 2003, dan setelah itu *citizen charter* diperpanjang dalam pelayanan Kependudukan yaitu KTP tahun 2005. Tulisan mencoba mengeksplorasi pelaksanaan kontrak pelayanan *citizen charter* untuk memperbaiki manajemen pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

### **Manajemen Dalam Kontrak Pelayanan**

Manajemen pelayanan publik konvensional, mengandalkan pada rutinitas dan keseragaman, serta lebih berpihak pada kepentingan mereka yang berada diatas arus utama tidak dapat dipertahankan. Manajemen pelayanan konvensional akan membuat pelayanan publik gagal mengakomodasikan perbedaan kebutuhan pelayanan di antara warga. Praktik manajemen pelayanan publik konvensional cenderung mengedepankan keseragaman dan rutinitas tidak lagi dapat dipertahankan karena tidak mampu membuat pelayanan publik menjadi responsif terhadap kebutuhan pelayanan yang berbeda-beda. Manajemen pelayanan yang seperti ini terbukti tidak mampu melindungi akses kelompok marjinal terhadap pelayanan publik. Nilai-nilai pluralisme, kreativitas dan keadilan perlu diintegrasikan kedalam manajemen pelayanan publik agar pelayanan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan warganya (Dwiyanto, 2012:173). Melembagakan nilai-nilai pluralitas, kreativitas dan keadilan, manajemen pelayanan publik harus dikembangkan dengan mengikuti prinsip bahwa pelayanan adalah hak semua warga.

Pelayanan publik dalam manajemen pelayanan konvensional yang berlaku sekarang menjadi arena dan domain birokrasi pemerintah. Keseluruhan proses pelayanan sepenuhnya menjadi wilayah birokrasi untuk menentukannya. Birokrasi mempunyai otoritas penuh untuk memutuskan tentang jenis pelayanan yang akan diberikan kepada warga, termasuk kuantitas, kualitas dan cara penyelenggaraannya. Warga hanya diposisikan sebagai konsumen pasif yang perannya hanya menikmati apapun pelayanan yang disediakan oleh birokrasi pemerintah karena pelayanan publik adalah urusan pemerintah.

Pola pikir yang menganggap bahwa pelayanan publik merupakan domain eksklusif pemerintah adalah pola pikir yang salah dan tidak lagi realistis di masa sekarang. Masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengekspresikan kepentingannya dalam manajemen pelayanan kemudian pemerintah atau penyelenggara layanan harus menjadikan kepentingan publik tersebut sebagai kriteria utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Manajemen berbasis kontrak pelayanan mencoba mengubah hal itu dengan menjadikan pelayanan publik sebagai arena bersama bagi penyelenggara dan warga pengguna layanan. Pelayanan publik adalah milik dan tanggungjawab bersama antara warga dan penyelenggara layanan, karena itu aspek-aspek yang penting dari penyelenggara layanan publik harus dibicarakan bersama antara warga pengguna dan penyelenggara layanan (Dwiyanto, 2012:89).

Warga harus dilihat sebagai pihak yang memiliki peran bukan hanya sebagai clients ataupun customers, tetapi sebagai warga negara yang berdaulat, pemilik pemerintahan (*owner of government*), pemangku kepentingan sekaligus mitra pemerintah yang kritis dan produktif, karena itu partisipasi publik dalam proses dan manajemen pelayanan harus dibuka (Denhardt & Denhardt 2003; King & Stiver, 1998; Wamsley & Wolf, 1996; Dwiyanto, 2012).

### **Konsepsi Kontrak Pelayanan *Citizen Charter***

*Citizen charter* pertama kali diperkenalkan di Negeri Inggris pada jamannya Perdana Mentri Margareth Thatcher. Pada awalnya ini adalah merupakan suatu dokumen yang di dalamnya disebutkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dalam diri *providers* maupun dalam diri *customers*. Dalam dokumen *Citizen charter* disebutkan juga sanksi-sanksi apabila salah satu pihak tidak dapat memenuhi kewajibannya. Kemudian seiring dengan perkembangannya konsep dan teori manajemen strategis, dalam *citizen charter* juga disebutkan visi dan misi organisasi penyelenggaraan jasa pelayanan, dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut.

Istilah *citizen charter* sebenarnya sempat atau pernah salah, karena piagam atau kontrak (*charter*) sebenarnya ditujukan hanya kepada pengguna jasa atau klien saja (*customer* atau *client*) dan bukan ditujukan kepada seluruh warga. Akan tetapi istilah yang salah ini justru menjadi sangat populer dan banyak diterapkan di berbagai negara terutama di negara-negara persemakmuran, seperti Malaysia dan australia. Kemudian pada tahun 1999 Pemerintah Inggris dan Partai Buruh mengganti menjadi *citizen charter* menjadi program *service first*. Pada saat ini *citizen charter* sering juga disebut sebagai *customer's charter*, *client's charter* atau diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia menjadi kontrak layanan atau piagam pelayanan (Ruminto dan Winarsih, 2005:306).

### **Pengertian *Citizen Charter***

*Citizen charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik (Marzuqi, 2006:117). Sedangkan menurut Osborne dan Plastrik mengenalkan ide *citizen charter* (kontrak pelayanan), yaitu standar pelayanan yang ditetapkan berdasarkan aspirasi dari pelanggan, dan birokrasi berjanji untuk memenuhinya (Dwiyanto, 2006:153). *Citizen charter* pada dasarnya merupakan kontrak sosial antara birokrasi dengan pelanggan untuk menjamin kualitas pelayanan publik. Melalui kontrak pelayanan, hak dan kewajiban pengguna maupun penyedia layanan disepakati, didefinisikan, dan diatur secara jelas. Dengan adanya *citizen charter* dapat mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta *stakeholders*, kesepakatan ini yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik. Adanya jaminan *Citizen charter* yang diberikan oleh instansi pemerintah kepada pengguna jasanya bahwa pelayanan yang dikelolanya memiliki standar yang sesuai dengan harapan dari pengguna jasa. Apabila standar ini tidak dapat dipenuhi, maka masyarakat selaku pengguna jasa pelayanan dapat mempergunakan *citizen charter* yang telah dirumuskan sebagai alat untuk memprotes atau menuntut instansi pemerintah yang gagal memenuhi standar pelayanan sebagaimana dituliskan dalam *citizen charter*. *Citizen charter* ini dikembangkan secara partisipatoris dengan melibatkan *stakeholder* yang terkait.

Mengapa *citizen charter*, kontrak pelayanan atau *citizen charter* diperlukan karena beberapa hal yaitu: (1). Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan. (2). Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholder* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan. (3). Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan *stakeholder* lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan. (4). Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan. (5). Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholder* lainnya (Marzuqi, 2006:117).

Kontrak pelayanan merujuk adanya perjanjian jaminan kualitas pelayanan antara institusi pelayanan dengan publik yang dilayani. Beberapa syarat yang harus dipenuhi ketika suatu instansi pelayanan akan membuat kontrak pelayanan, antara lain (Dwiyanto, 2006:51):

1. Kesepakatan antara komitmen internal institusi untuk memberikan pelayanan terbaik bagi warga negara. Sehingga visi kontrak pelayanan merupakan pemahaman bersama seluruh element institusi pelayanan, dan secara bersama-sama mencapai visi tersebut
2. Kontrak pelayanan dibuat dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki institusi pelayanan. Hal ini penting supaya pelayanan *aplicable* saat diimplementasikan
3. Dalam merancang kontrak pelayanan sejauh mungkin diupayakan melibatkan *stakeholders* yang berkaitan dengan jenis pelayanan yang diadakan. Hal ini merujuk adanya proses dialog, antara pelayan dan yang dilayani, institusi mengetahui apa yang dikehendaki oleh publik, dan publik pun mengetahui kelemahan dan kelebihan yang dimiliki oleh institusi publik tersebut. Kontrak pelayanan yang diadakan adalah kesepakatan kedua belah pihak
4. Sosialisasi, hal ini merujuk untuk memberikan kepaahaman kepada publik bahwa di institusi tersebut akan dan telah dijalankan kontrak pelayanan terbaik, diperlukan transfer informasi mengenai hal-hal apa saja yang dibutuhkan dalam sebuah jenis pelayanan. Misalnya, tentang mekanisme dan prosedur suatu jenis pelayanan harus disosialisasikan dengan terbuka, informatif dan komunikatif.

Kontrak pelayanan pada intinya adalah memberikan visi baru bagi institusi pelayanan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik dan pemahaman yang lebih baik kepada publik mengenai hak dan kewajiban yang harus mereka penuhi dalam suatu jenis pelayanan. Sehingga dengan demikian, antara satu institusi pelayanan dengan institusi pelayanan yang sama di daerah lain bisa jadi berbeda. Hal ini karena, kontrak pelayanan dibangun melalui komitmen internal institusi pelayanan dan proses dialog dengan *stakeholders* setempat.

### **PSKK UGM Sebagai Inisiator Pelaksanaan Citizen Charter**

*Citizen charter* pertamakali diperkenalkan oleh PSKK (Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan) UGM sebagai lembaga akademis yang menekuni kebijakan-kebijakan pemerintah khususnya pelayanan publik yang berkaitan dengan kependudukan. PSKK mulai memperkenalkan *citizen charter* pada tahun 2003, tujuan dari PSKK memperkenalkan *citizen charter* kepada Pemkot Yogyakarta tidak lain hanyalah ingin melakukan reformasi pelayanan publik karena selama ini pelayanan publik merupakan urusan dari pemerintah, dengan ini maka PSKK ingin melakukan reformasi pelayanan publik dengan melibatkan masyarakat dalam merumuskan penyelenggaraan pelayanan publik. Iktikad baik dari PSSK kemudian disambut baik oleh pemerintah kota dan mulai tahun 2003 *citizen charter* pertama kali diterapkan dalam pelayanan Akta Kelahiran, dan setelah itu *citizen charter* diperpanjang dalam pelayanan Kependudukan yaitu KTP.

Peran PSKK sangat vital dalam penerapan *citizen charter*, yang mendapatkan dukungan dari *ford foundation*. Pemerintah Kota hanya sebagai pelaksana pelayanan kepada masyarakat, dana pelaksanaan *citizen charter* pertama kali dalam pelayanan Akta Kelahiran sepenuhnya pendanaan didukung oleh PSKK UGM yang disupport oleh *Ford Fondation* (Disampaikan Ibu Y dalam forum *citizen charter*). Kerjasama antara PSKK UGM dan Pemerintah kota dalam kegiatan *citizen charter* adalah saling membantu dalam pelaksanaan reformasi pelayanan publik. PSKK sebagai penyandang dana yang membuat konsep Pelembagaan, yang meliputi tahap promosi, formulasi, implementasi dan evaluasi. Kerjasama *citizen charter* dimulai dengan adanya MOU (Nota Kesepakatan Bersama) antara PSKK UGM dan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Kerjasama *citizen charter* berlanjut setelah *citizen charter* diterapkan di Bidang Kependudukan KTP yang dimulai pada tahun 2005. Pada saat, penerapan *citizen charter* dalam pelayanan KTP PSKK UGM hanya sebagai konsultan dan nara sumber, yang akan memberikan masukan dan saran atau penengah pada saat adanya masalah yang tidak bisa ditangani oleh pihak pemerintah sendiri.

### **Pelaksanaan *Citizen Charter* Di Kota Yogyakarta**

Pemilihan Kota Yogyakarta dalam penerapan *citizen charter* karena adanya komitmen dan dukungan yang tinggi dari pemimpin daerah pengambil kebijakan, seperti Walikota/bupati, Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas. Lingkungan birokrasi sebagai tempat kegiatan pelembagaan *citizen charter* sangat dipengaruhi oleh budaya yang bersifat patrilinear. Oleh karena itu, tanpa adanya dukungan dari kepala daerah, kegiatan pelembagaan *citizen charter* merupakan hal yang mustahil. Seperti yang dikemukakan oleh seorang anggota forum *citizen charter* (Hasil Wawancara Bapak X dari PSKK-UGM):

Reformasi birokrasi khususnya layanan publik, bisa dilakukan asal ada komitmen dan dukungan politik dari kepala daerah, kita menilai, Kepala Daerah Yogyakarta memiliki visi yang bagus dan jelas tentang arah reformasi birokrasi. Pemerintah daerah sangat mendukung perubahan dalam pelayanan publik, untuk itu *citizen charter* diterapkan di Dinas Kependudukan. Kalau pimpinannya komitmen terhadap perbaikan pelayanan publik maka, kontrak pelayanan *citizen charter* akan berjalan dengan baik. Apabila suatu daerah terlihat baik pelayanan publik maka perubahan tersebut tidak dapat terlepas dari usaha atau dukungan dari Kepala daerah.

Sebenarnya *citizen charter* dapat diterapkan di daerah mana saja yang semua aparat birokrasinya ingin melakukan perubahan atau reformasi pelayanan. Namun, penerapan yang paling utama harus adanya komitmen yang kuat dari kepala daerah, karena Kepala Daerah

merupakan unsur utama dari reformasi pelayanan publik. Komitmen dalam memperbaiki pelayanan dapat dilihat dari kesediaan aparat birokrasi menerapkan *citizen charter* yang didalamnya menggariskan hak dan kewajiban pengguna layanan maupun penyedia layanan. Dengan diaturnya hak dan kewajiban antara kedua belah pihak maka, diantaranya dapat saling mengontrol pelaksanaan pelayanan. Pengguna layanan juga dapat menuntut hak-haknya dalam penyelenggaraan pelayanan.

Dalam pelaksanaan *citizen charter* harus sesuai dengan isi kontrak yang telah disepakati antara penyedia dan pengguna layanan. Indikator keberhasilan dari tahap formulasi ini adalah adanya dokumen kesepakatan yang ditandatangani bersama masyarakat serta penyedia layanan, dan penerapan *citizen charter* ini dimonitoring dan di evaluasi bersama-sama antara penyedia dan pengguna layanan sesuai dengan kesepakatan dari hasil kontrak pelayanan. Adanya kesepakatan dalam kontrak pelayanan, monitoring pelayanan berbasis *citizen charter* dilakukan 3 bulan sekali, monitoring *citizen charter* ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, PSKK UGM dan masyarakat anggota forum *citizen charter*. Monitoring dilakukan oleh 3 pihak lembaga, agar hasil monitoring dapat dilihat dengan subyektif dan tidak dapat memihak salah satu pihak.

*Citizen charter* dapat membawa perubahan yang lebih baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penyedia layanan sudah dapat menerapkan hasil kontrak pelayanan ini dilapangan, pemerintah kota sudah mulai menerbitkan leaflet yang berisi informasi pelayanan meliputi waktu, biaya dan jenis pelayanan yang dapat diketahui oleh masyarakat pengguna layanan. Penyedia layanan juga sudah mulai mengurangi sikap sinisnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perlahan-lahan penyedia layanan memahami kewajibannya sebagai penyedia layanan untuk memenuhi hak masyarakat sebagai pengguna layanan. Penyedia layanan dinilai sudah dapat mengikuti perubahan pelayanan sesuai kontrak pelayanan, dengan mengutamakan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Walaupun adanya komitmen dari Kepala daerah dalam pelebagaan *citizen charter* tidak secara otomatis memuluskan proses pelebagaan *citizen charter*. Komitmen dari pejabat birokrasi atau pemberi layanan pada mulanya masih memperlihatkan bentuk-bentuk sikap yang ambigu (Penjelasan Bapak W, 2011). Pada satu sisi, mereka tidak keberatan dengan penerapan *citizen charter* karena memang sudah merupakan kebijakan dari Walikota. Namun, pada sisi lain, beberapa pejabat lain dari penyedia layanan birokrasi atau tingkat pelaksanaan layanan penerapan *citizen charter* merupakan suatu ancaman bagi penyedia layanan, karena dengan *citizen charter* akan terjadi perubahan cara atau kebiasaan pelayanan yang selama ini mereka lakukan (Penjelasan Bapak W, 2011).



### **Dana Pendukung Pelaksanaan *Citizen Charter***

Pelaksanaan *citizen charter* dalam pelayanan Akta Kelahiran merupakan jenis pelayanan yang pertama kali menerapkan *citizen charter*. Setelah *citizen charter* diterapkan dalam Akte Kelahiran dan kemudian di perluas dalam Pelayanan Kependudukan KTP di Kota Yogyakarta. *Citizen charter* dalam Bidang Catatan Sipil (Akta Kelahiran), pada mulanya masih berupa uji coba (*eksperimentasi*) yang dilakukan oleh *Ford Foundation* yang sepenuhnya terkait dengan pendanaan, sedangkan dalam lapangan dilakukan oleh Pemerintah Kota, sehingga PSKK UGM terlibat sebagai perantara antara *Ford Foundation* dan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sedangkan dalam penerapan *citizen charter* dalam bidang Kependudukan pelayanan KTP, PSKK UGM hanya sebagai konsultan. *Ford Foundation* tidak lagi sebagai penyandang dana dalam penerapan keberlanjutan *citizen charter* dalam pelayanan KTP. Anggaran *citizen charter* dalam pelayanan KTP sepenuhnya dilakukan oleh anggaran APBD Kota Yogyakarta. *Ford Foundation* hanya 1 tahun memfasilitasi anggaran dana dalam penerapan *citizen charter*, jika *citizen charter* diterapkan kembali maka selanjutnya menggunakan dana APBD Kota Yogyakarta. Anggaran yang dikeluarkan pada saat *citizen charter* pelayanan KTP sekitar Rp 35 - 40 juta pertahun. Anggaran tersebut digunakan mulai dari penyusunan, perumusan, pelatihan etika pelayanan, pembentukan forum dan memonitoring *citizen charter*.

### **Usaha Pemerintah Dalam Menyukseskan *Citizen Charter***

Salah satu cara untuk memperbaiki pelayanan publik yaitu, dengan menerapkan *citizen charter*, namun *citizen charter* adalah sesuatu yang baru dalam reformasi pelayanan publik belum banyak daerah yang menerapkan *citizen charter*. Pada saat Kota Yogyakarta menerapkan *citizen charter* perlu adanya usaha-usaha yang dilakukan Pemkot untuk meningkatkan efektifitas kinerja Pemkot pemberi layanan, perlu disadari bahwa kinerja pemberi layanan sebelum diterapkan *citizen charter* mereka masih menganggap bahwa mereka yang berkuasa terhadap pelayanan tanpa memberikan hak pelayanan kepada pengguna layanan, sedangkan dalam prosedur pelayanan *citizen charter* harus ada kewajiban dan hak pengguna dan pemberi layanan yang diatur dalam kode etik *citizen charter*. Selain itu, pemberi layanan dalam memberikan layanan dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik, harus responsive terhadap kebutuhan para pengguna layanan. Tidak semua pemberi layanan itu responsive terhadap pengguna layanan, perlu adanya usaha-usaha dari pemerintah daerah untuk merubah sikap para pemberi layanan. Hal ini, sejalan dengan pendapat Bapak B yang menyatakan (Wawancara Bapak B, 2011):

Diperlukan adanya usaha dari Pemkot untuk mengubah sikap, budaya pelayanan dan meningkatkan keterampilan para pemberi layanan, diantaranya usaha Pemkot tersebut adalah perlu adanya pelatihan etika pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan kepada warga masyarakat secara lebih baik untuk masa mendatang.

Dalam memberikan pelatihan pelayanan Pemkot bekerjasama dengan Lembaga Pendidikan ASMI DESANTA Yogyakarta, pada tanggal 26-28 September 2005. Pelatihan etika pelayanan tersebut diperuntukkan untuk para pemberi layanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Pelatihan tersebut untuk merubah sikap dan perilaku pemberi layanan agar lebih ramah dan beretika disaat memberi pelayanan. Pelatihan etika pelayanan ini menitikberatkan pada kegiatan praktik penerapan etika pelayanan dalam pelayanan KTP. Oleh sebab itu, peserta akan lebih banyak diajak untuk berdiskusi dan praktik bagaimana cara menerapkan standar etika pelayanan dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat. Jenis pelatihan yang diberikan diantaranya:

- a. Konsep dasar etika pelayanan
- b. Memperkenalkan budaya melayani (*culture for serving*) kepada aparat birokrasi pemerintah.
- c. Strategi meningkatkan mutu dan kinerja pelayanan kepada masyarakat.
- d. Memahami dan memposisikan warga masyarakat sebagai “konsumen” (*customer*) yang harus diperhatikan kepentingan, aspirasi, dan kebutuhannya.
- e. Pentingnya pengaduan (komplain) sebagai sumber inspirasi untuk peningkatan mutu pelayanan
- f. Teknik memberikan pelayanan yang menghargai martabat dan hak-hak warga pengguna layanan
- g. Etika saat bertemu dengan pengguna layanan, seperti pada saat memberikan sapaan dan bersikap ramah kepada pengguna layanan (*customers*)
- h. Etika dalam memberikan informasi pelayanan kepada pengguna layanan secara jelas, sopan, dan mudah dimengerti
- i. Etika dalam menjawab panggilan telepon di kantor
- j. Etika dalam menerima pengaduan (*handling complain*) dari pengguna layanan
- k. Etika dalam berpakaian yang rapi, sopan dan penggunaan simbol-simbol pelayanan seperti pin, yang mencerminkan keramahan, *friendly*, dan sebagainya
- l. Konsep penataan pelayanan, seperti ruang tunggu, kebersihan kamar mandi, warna cat tembok agar warga merasa nyaman pada saat mengurus pelayanan.
- m. Pelatihan Pelayanan Prima

Pemerintah Kota Yogyakarta memberikan pelatihan etika pelayanan. Pelatihan etika pelayanan merupakan pelatihan memperlakukan pengguna layanan sebagai pihak yang wajib untuk dilayani dengan ramah dan melaksanakan standar sapaan kepada pengguna layanan yaitu “selamat pagi/ siang Bapak/ Ibu, ada yang bias saya bantu?”

n. Pelatihan Informasi Teknologi

Kemampuan IT pemberi layanan ditingkatkan dengan pelatihan untuk mengoperasikan program pendataan administrasi kependudukan. Pelatihan ini merupakan pelatihan untuk mengoperasikan komputer dan internet. Kemampuan dalam mengoperasikan komputer dan internet merupakan salah satu keahlian yang dimiliki oleh para pemberi layanan, karena pemberi layanan harus mengoptimalkan kemampuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada pengguna layanan.

Kelemahan dari pelatihan etika pelayanan ini adalah belum optimalnya penerapan konsep etika pelayanan ini dalam penyelenggaraan pelayanan. Pada 2 minggu awal setelah pelatihan etika pelayanan diberikan, sudah adanya peningkatan pelayanan yang jauh lebih baik. Namun, penyedia layanan dalam memberikan pelayanan masih harus dikontrol oleh anggota forum *citizen charter* agar pelayanan dapat berjalan sesuai kontrak pelayanan.

### **Survey Pengguna Layanan**

Survey pengguna layanan dilakukan dua kali sebelum dan setelah *citizen charter* diterapkan, survey sebelum *citizen charter* diperlukan guna untuk mengetahui permasalahan dan menganalisis permasalahan yang sedang dihadapi di Kota Yogyakarta terkait dengan pelayanan KTP, sehingga setelah survey dilakukan maka pemerintah mengetahui hal apa saja yang ingin di perbaiki dalam memperbaiki pelayanan KTP berbasis *citizen charter*. Survey ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi hasil kesepakatan kontrak pelayanan KTP. Manfaat survey pengguna layanan yaitu (Dokumentasi PSKK UGM):

1. Mengetahui profil pengguna layanan, seperti tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, umur, tempat tinggal dan tingkat penghasilan.
2. Memahami persepsi pengguna layanan tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan.
3. Mengetahui unsur atau aspek-aspek pelayanan yang dinilai baik dan buruk oleh pengguna layanan.
4. Mengetahui berbagai jenis keluhan dari pengguna layanan termasuk apa bentuk respon dari penyedia layanan yang diterima oleh pengguna layanan.
5. Mengetahui saran-saran aspirasi pengguna layanan tentang unsur atau aspek pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan.

### **Hasil Dampak Setelah Penerapan *Citizen Charter***

Penyelenggaraan pelayanan publik berbasis *citizen charter* memang dapat memberikan perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Citizen charter* sudah dapat memberikan contoh bagaimana penyelenggaraan pelayanan yang responsive, transparan, akuntabel dan partisipatif. Penerapan *citizen charter* di Kota Yogyakarta sudah dapat membawa perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan seperti adanya kepastian pelayanan biaya dan waktu pelayanan yang diinformasikan kepada masyarakat. Sudah adanya keikutsertaan masyarakat dalam menyepakati kontrak pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan KTP berbasis *citizen charter* dan adanya kontrol langsung dari masyarakat. *Citizen charter* cukup membawa perubahan pelayanan yang positif dan jauh lebih baik dari sebelumnya. Seperti menurut ungkapan Bapak W (Wawancara Bapak W, 2011).

Penerapan *citizen charter* memang cukup berhasil dari segi proses dan prosedur pelayanan, namun dari segi dampak penerapan *citizen charter* belum berkembang ke bidang pelayanan lain, karena harapan dari PSKK UGM *citizen charter* dapat berkembang dan diterapkan di lain dinas untuk memperbaiki pelayanan. Namun, kenyataan tidak, *citizen charter* hanya berkembang disatu bidang yaitu Bidang Kependudukan yaitu KTP, yang masih dalam satu Dinas dengan Akte Kelahiran yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

*Citizen charter* dapat berkembang ke lain dinas, jika adanya dukungan dan komitmen dari kepala dinas masing-masing. Merekalah yang mempunyai otoritas untuk menerapkan *citizen charter*, pada saat adanya pengenalan *citizen charter* semua kepala dinas, camat di seluruh Kota Yogyakarta hanya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang ingin menerapkan *citizen charter*.

Penerapan *citizen charter* sudah berhasil karena Pemerintah dalam memberikan pelayanan lebih transparan kepada pengguna layanan, lebih akuntabilitas serta ada keterikatan moral dan tanggungjawab masyarakat dalam pelaksanaan *citizen charter* (Wawancara Ibu N penyedia layanan DINDUKCAPIL). Masyarakat merasa *citizen charter* merupakan hasil dari produk masyarakat karena masyarakat dilibatkan dalam perumusan dalam penyelenggaraan pelayanan. Dengan adanya keterikatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka tanggung jawab moral masyarakat muncul, karena adanya hubungan kepercayaan antara penyedia dan pengguna layanan.

Hasil dari penerapan *citizen charter* memang sudah cukup berhasil, sedangkan dampak yang terlihat dari penerapan *citizen charter* mulai adanya perubahan *mindset* di kalangan penyedia layanan Dindukcapil Kota Yogyakarta, dimana mereka mulai memahami pentingnya memperhatikan kepentingan pengguna layanan. Bukti dari adanya perubahan ini

mulai disusunnya SOP (standar operasional prosedur) pelayanan di Bagian Kependudukan dan pencatatan Sipil Kantor Dindikcapil. SOP pelayanan tersebut adalah mewajibkan petugas untuk memberikan 3S, senyum, salam, sapa kepada warga masyarakat yang datang mengurus KTP.

Kedua, kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada waktu itu, mulai menerapkan metode kerja baru di kantornya dengan mulai mengecek kotak pengaduan setiap harinya, yang berada di kelurahan dan kecamatan, ini merupakan aktivitas yang tidak pernah dilakukan sebelumnya. Ketiga, Herry Zuhdianto selaku Walikota Yogyakarta memerintahkan pada Bagian Organisasi untuk meneruskan proses penyusunan *citizen charter*, dan terbukti 1 tahun kemudian kegiatan *citizen charter* dikembangkan untuk pelayanan KTP (Wawancara Bapak W, 2011). Selain itu, dampaknya akan lebih meningkatkan kesadaran masyarakat dalam tertib administrasi. *Citizen charter* cukup membawa dampak yang lebih baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang jelas perubahan tersebut berpengaruh pada kinerja pemberi pelayanan publik, khususnya di bidang Akta Kelahiran dan KTP karena warga masyarakat menjadi mendapatkan kepastian pelayanan, baik dari sisi waktu penyelesaian dan sikap perilaku petugas.

### **Lemahnya Kedudukan Status Hukum *Citizen Charter***

*Citizen charter* bukan merupakan suatu bentuk peraturan daerah atau sebagainya, *citizen charter* merupakan sebuah kontrak pelayanan. Tidak adanya keharusan atau pun kewajiban bagi suatu daerah untuk menerapkan *citizen charter*. Kontrak pelayanan *citizen charter* merupakan jenis kontrak pelayanan yang setiap tahunnya harus diperbaharui sesuai dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat. Pada saat itu kontrak pelayanan *citizen charter* belum menyangkut status hukum yang kuat, hanya sebuah kontrak yang dihasilkan dari *stakeholders* untuk bersama-sama menyepakati dokumen kontrak pelayanan *citizen charter*. Tidak ada kekuatan hukum yang mengatur secara jelas pelaksanaan *citizen charter*, semestinya setelah nota kesepahaman/ kontrak pelayanan *citizen charter* ditingkatkan lagi status hukumnya menjadi Peraturan Daerah atau Peraturan Walikota, agar status hukum *citizen charter* lebih kuat. *Citizen charter* dalam pelayanan KTP hanya diatur melalui Keputusan Walikota Yogyakarta tentang Pembentukan Tim Kelompok Kerja Perumus Kontrak Pengguna Layanan/ *Citizen Charter* Kartu Tanda Penduduk Kota Yogyakarta.

Pada tahun 2007 kemudian walikota Yogyakarta memutuskan untuk tidak melanjutkan pelaksanaan *citizen charter* salah satunya karena kedudukan hukum *citizen charter* belum ditingkatkan menjadi Perda dan alasan lain tidak lagi menerapkan *citizen charter* disebabkan

*Usisa Rohmah, Pelaksanaan Citizen Charter Sebagai Inovasi dalam Manajemen Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta*  
karena adanya peraturan baru mengenai Administrasi Kependudukan, yaitu Perda No. 7 tahun 2007.

Peraturan yang menggantikan pelaksanaan kontrak pelayanan *citizen charter* adalah dengan diterapkannya Perda Kependudukan No. 7 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Merupakan tindak lanjut dari adanya Undang-undang baru tentang Kependudukan, yaitu UU No. 23 Tahun 2006 itu merupakan Undang-undang pertama kali tentang kependudukan di Indonesia. Dengan adanya UU tentang Kependudukan tersebut, maka Pemerintah Kota Yogyakarta diharuskan untuk membentuk Perda Tentang Kependudukan. Perda No. 7 Tahun 2007 mulai berlaku tahun 2008 di Kota Yogyakarta. Setelah adanya Perda tersebut maka kontrak pelayanan *citizen charter* tidak lagi diterapkan di Kota Yogyakarta, padahal kontrak pelayanan *citizen charter* memberikan dampak terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang responsif.

## **Kesimpulan**

Pelaksanaan *citizen charter* di Kota Yogyakarta dapat dikatakan berhasil. Hasil dari pelaksanaan *citizen charter* dapat memberi pemahaman kepada penyedia dan pengguna layanan, bawasannya keduanya sama-sama mempunyai hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi penyedia layanan tidak lagi menganggap dirinya sebagai pemegang otoritas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sedangkan masyarakat sebagai pengguna layanan pelan-pelan mempunyai kesadaran dan keberanian melakukan kontrol terhadap penyelenggara pelayanan yang dilakukan birokrasi pemerintah. Diantara penyedia dan pengguna layanan adalah mitra dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Metode kontrak pelayanan *citizen charter* dapat merubah mindset penyedia dan pengguna layanan.

Dari paparan di atas, sekiranya ada dua hal yang bisa dijadikan sebagai saran untuk memperbaiki pelayanan publik. *Pertama*, upaya memperbaiki manajemen pelayanan publik sangat dibutuhkan kualitas SDM penyelenggara layanan yang mampu merespon perubahan terhadap kebutuhan masyarakat. Untuk dapat merespon perubahan perlu penyelenggara layanan terlebih dahulu mendapatkan pelatihan etika dalam memberikan pelayanan, agar perubahan dalam memberikan pelayanan yang lebih baik dapat berlangsung secara serentak. *Kedua*, penerapan kontrak pelayanan *citizen charter* tidak harus dituangkan dalam Perda, karena *citizen charter* dalam penerapannya juga tidak harus serentak dalam semua bidang, namun penerapannya hanya perbidang dalam penyelenggara layanan dan setelah 1 tahun pelaksanaannya diperbaharui untuk mengetahui kekurangan dari pelaksanaan *citizen charter*, yang dibutuhkan dari pelaksanaan *citizen charter* adalah komitmen kepala daerah .

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dwiyanto, Agus. (2012). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. (2006) *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: PSKK UGM.
- Istianto, Bambang. (2011). *manajemen pemerintahan dalam perspektif pelayanan public*, Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Marzuqi, Didi. (2006). *Bekerja Demi Rakyat: Meningkatkan Kompetensi Aparatur Pemerintah dalam Kebijakan dan Pelayanan Publik*, Jakarta: Komunal.
- Rumitno dan Septi Winarsih, Atik. (2005) *Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

## **Wawancara**

- Dijelaskan oleh Bapak W selaku pengguna layanan dalam anggota forum *citizen charter*, pada tanggal 21 Mei 2011, di kediamannya Jl. Abimanyu No. 21 Wirobrajan
- Ibu Y selaku anggota forum *citizen charter* dari Pemkot Yogyakarta
- Wawancara dengan Bapak B selaku anggota Forum *citizen charter* dari Pemkot Yogyakarta, wawancara dilakukan pada tanggal 9 Mei 2011 di kantor Bag. Kependudukan
- Wawancara dengan Ibu N salah seorang penyedia layanan DINDUKCAPIL Pemkot Yogyakarta
- Wawancara dengan Bapak W selaku pihak dari PSKK-UGM, pada tanggal 22 April 2011 di kediamannya daerah Kel. Tahunan, Kec. Umbulharjo, Yogyakarta
- Wawancara dengan Bpk X selaku pihak dari PSKK-UGM, pada tanggal 22 April 2011 di kediamannya daerah Umbulharjo, Yogyakarta.